COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2018
COM(2018) 846 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Deuxième plan d'action pour lutter contre le commerce illicite du tabac 2018-2022

Deuxième plan d'action pour lutter contre le commerce illicite du tabac 2018-2022

Introduction

Le commerce illicite du tabac est depuis un certain temps une préoccupation majeure pour l'Union européenne et les États membres, pour des raisons de fiscalité, de santé et de sécurité. Pour lutter contre ce phénomène, l'Union européenne a adopté, il y a cinq ans, une stratégie globale[1]. Parallèlement, la Commission a présenté un premier plan d'action[2] qui a été mis en œuvre en coopération étroite avec les États membres.

En mai 2017, la Commission a publié un rapport[3] sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action. En substance, selon ce rapport, malgré les mesures prises depuis 2013, le défi que représente le commerce illicite du tabac demeure aussi préoccupant aujourd'hui qu'il l'était par le passé. L'Union européenne et ses États membres n'ont pas d'autre choix que de continuer à faire face, avec détermination, à la menace du tabac illicite et à ses évolutions. En ce sens, la stratégie de 2013, qui combine des réponses législatives fortes, une application stricte du droit et une coopération renforcée aux niveaux national, européen et international, restait pertinente. La Commission a conclu, sur la base de l'analyse présentée et du dialogue qui se poursuit avec les parties prenantes, qu'elle compléterait son évaluation de la stratégie actuelle et déciderait des suites appropriées qu'il convient d'y donner en 2018.

Ce rapport était étayé par les conclusions du Conseil adoptées le 7 décembre 2017 qui recensaient également d'autres domaines d'action prioritaires des États membres dans ce domaine. Parallèlement, la Commission a poursuivi ses discussions techniques avec les États membres dans les groupes de travail compétents d'experts et du Conseil. Les parties prenantes ont en outre été consultées le 23 mars 2018 au cours d'une conférence publique coorganisée avec le Comité économique et social européen intitulée «*Fighting illicit tobacco trade – The Stakeholder Perspective*» (Lutte contre le commerce illicite du tabac – La perspective des parties prenantes). Elle a réuni des participants d'horizons très divers, gouvernementaux, sociétaux, commerciaux et universitaires.

Le Parlement européen a souligné à plusieurs reprises les graves préoccupations soulevées par le commerce illicite de tabac et mis l'accent sur le phénomène des «illicit whites»[4], dont en dernier lieu dans sa résolution du 3 mai 2018 concernant le rapport annuel 2016 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude[5]. Ce rapport confirme largement la résolution antérieure du Parlement européen de mars 2016 qui appelait notamment à un plan d'action pour lutter contre le commerce illicite de ces produits[6].

---

[1] COM(2013) 324 final du 6 juin 2013
[2] SWD(2013) 193 final du 6 juin 2013
[3] COM(2017) 235 final du 12 mai 2017
[4] Il s'agit de «marques» qui ne sont pas affiliées aux opérateurs établis et qui n'ont en général pas de réseau légal de distribution dans l'Union européenne. Ces produits sont majoritairement produits en dehors de l'Union européenne. Un aperçu des principales catégories de produits illicites du tabac figure dans le document de travail des services SWD (2016) 44 final du 24.2.2016, p. 11-12.
[5] Résolution du Parlement européen du 3 mai 2018 (2017/2190 INI))
[6] Résolution du Parlement européen du 9 mars 2016 (2016/2555 (RSP))

Les consultations ont montré que la lutte contre le tabac illicite reste une préoccupation commune de nombreuses parties prenantes et que les problèmes recensés dans le rapport de 2017 de la Commission étaient dans l'ensemble jugés pertinents.

Deuxième [e] plan d'action pour lutter contre le commerce illicite du tabac 2018-2022

Compte tenu des différentes contributions et de la persistance du problème posé par le commerce illicite du tabac, la Commission a décidé de présenter un nouveau plan d'action. Ce plan s'appuie sur l'analyse de la stratégie 2013 et garantit la continuité en continuant à mettre l'accent sur le protocole de la Convention-cadre pour la lutte antitabac («CCLAT»)[7] au niveau mondial ainsi que sur la réussite de la mise en œuvre du nouveau système européen de traçabilité pour les produits du tabac au sein de l'UE[8]. Ces deux éléments devraient rester essentiels dans l'action à long terme menée par l'Union européenne dans ce domaine. De plus, comme son prédécesseur, le deuxième plan d'action prévoit tant des mesures politiques que des mesures répressives opérationnelles puisque seule la combinaison de ces mesures est susceptible de conduire à une réduction durable du commerce illicite du tabac.

Dans le même temps, se fondant sur la mise à jour analytique présentée dans le rapport sur l'état d'avancement 2017, ce plan d'action cherche également à renforcer davantage certains aspects de la stratégie de l'Union européenne. Il vise notamment à lutter plus systématiquement contre le commerce illicite du tabac du point de vue du marché, en reconnaissant que le marché noir de cigarettes (par exemple) n'existe que parce qu'il existe des acheteurs et des vendeurs de ces produits. À cet égard, ce plan d'action présente plusieurs initiatives visant à limiter l'offre ou la demande de produits illicites du tabac.

Le deuxième plan d'action propose donc de manière plus systématique

- d'exploiter pleinement le potentiel du nouveau protocole de la Convention-cadre pour la lutte antitabac en tant qu'instance et instrument international de lutte contre le commerce illicite du tabac, en jouant un rôle de premier plan dans sa mise en œuvre, suite à l'entrée en vigueur du protocole le 25 septembre 2018;

- de mobiliser les principaux pays d'origine et de transit au moyen des différents cadres de coopération disponibles pour l'Union européenne, afin de limiter l'offre qui arrive effectivement à nos frontières;

- de concentrer les efforts sur une partie des matières premières principales entrant dans la fabrication illicite de produits du tabac, du tabac brut aux filtres de cigarette en passant par le matériel de fabrication et de conditionnement; et

[7] http://www.who.int/fctc/protocol/fr/

[8] Le système de traçabilité de l'Union européenne, le premier système régional de ce type, s'appliquera à tous les produits du tabac fabriqués dans l'Union européenne ainsi qu'à ceux qui sont fabriqués en dehors de l'Union européenne et sont placés sur le marché européen. Il permet de surveiller la localisation actuelle d'un produit dans la chaîne d'approvisionnement, de créer un enregistrement temporel et géographique pour tous les mouvements de ce produit (suivi) et de déterminer les localisations antérieures d'un produit pour vérifier son itinéraire depuis son point d'origine (traçage). Pour une vue d'ensemble de la révision de la directive sur les produits du tabac (2014/40/UE) du 3.4 2014, voir
https://ec.europa.eu/health/tobacco/tracking_tracing_system_en

- de sensibiliser les consommateurs aux risques encourus en achetant des produits illicites du tabac et aux liens directs avec la criminalité organisée, en tant que moyen pour réduire la demande.

Dernier point, mais non le moindre, le commerce illicite du tabac étant une activité opaque et en constante évolution, ce plan d'action propose également de continuer d'investir dans l'analyse et la collecte de renseignements pour cibler efficacement les mesures opérationnelles et politiques.

Un grand nombre de mesures proposées dans le plan d'action 2013 ainsi que dans le présent document ciblent directement, et souvent essentiellement, les «illicit whites». L'exemple suivant le montre: un grand nombre de produits qui sont considérés comme des «illicit whites» dans l'Union européenne sont des produits qui ne sont pas illicites dans leurs pays d'origine respectifs. Si l'ensemble de ces pays mettaient en œuvre les mesures du protocole de la Convention-cadre pour la lutte antitabac, notamment le système de suivi et de traçage requis, l'offre d'«illicit whites» sur le marché de l'Union européenne serait considérablement réduite. De plus, les mesures opérationnelles et les mesures mettant l'accent sur la demande auraient des effets importants sur le commerce d'«illicit whites».

Examen et suivi

Ce deuxième plan d'action, présenté cinq ans après la présentation de la stratégie globale destinée à renforcer les efforts de lutte contre le commerce illicite de produits du tabac et de son plan d'action conjoint, se fonde sur le premier rapport publié sur ces initiatives en mai 2017, et couvrira une période similaire.

La Commission assurera le suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action et de l'évolution du commerce illicite de produits du tabac et continuera de rendre compte annuellement de l'état d'avancement aux États membres .